

政策評価の限界と意義 - 悩む政策評価 -

政策評価の取組みにおいて「評価のための評価」が展開され、成果が見えづらい中で事務負担が大きく拡大し問題となるケースが少なくない。一方で、首長・議会あるいは行政が政治的に見直しづらい事務事業の削減等のために政策評価のツールを活用するケースも多い。

政策評価の性格を捉える場合、合理的形成仮説と組織的形成仮説のふたつに分けて考えることが可能である。合理的形成仮説とは、公共政策を目的と手段の連鎖構造として捉えた上で社会科学的分析手段を政策評価に結びつける考え方である。この仮説の基本は、科学的分析手段でもたらされる結論は必ず次の公共政策に関する意思決定にフィードバックされ連動することにある。従って、評価委員会など評価機関は行政組織の外部・内部を問わず外部者を中心に構成され独立性の高い機関として位置づけられる。そこでの評価方式は、数値化による費用便益分析など定量的手法で実施され、得られた結果は自動的に次の政策形成・予算編成にフィードバックされる枠組みを想定する。このため、次の公共政策に関する意思決定に参画する政策形成者は評価機関が下した結果を受け取り、政策の存廃も含めた大胆な政策の見直しを実施すること、評価結果が政策形成にフィードバックされることを前提として、評価者は政策形成には関与しない独立した位置付けとなることに特色がある。

これに対して組織的形成仮説では、評価機関は行政内部に置かれ評価結果は必ずしも次の公共政策の意思決定にフィードバックされるとは限らないことを前提とする。評価結果の公表は、行政の内部あるいは住民に対する教育的性格や情報共有的性格を強く持ち、直接的に事務事業等の政策のあり方や予算を見直すのではなく、議会・住民も含め公共政策を議論する土壌形成に目的の中心を置く。このため、評価機関による評価結果は、政策形成のための参考材料になることはあっても合理的形成仮説のように必ずフィードバックされ反映される仕組みとは位置付けられない。仮にフィードバックされても政治的意思決定が最終的には優先することから、政策の存廃等急進的な形ではなく限定の一部修正型での見直しを中心となる。このため、評価者は自ら判断した評価結果を次の政策形成に反映させるためには、政策形成過程に積極的に関与する必要がある。

実際に政策評価を展開するには評価の仕組みをこのふたつの考え方のどちらを基本に構成するかを明確にする必要がある。この考え方が混在すると、あるいは明確でないと政策評価は形骸化し負担が拡大するだけの存在となりやすい。合理的形成仮説に立ったシステムの場合、評価結果を次の政策形成に必ずフィードバックさせる決意を政治・行政共に持つ必要がある。しかし、現実の政策形成では、様々な利害関係が輻輳することから、外部性を強くして設置された評価機関の結果を直接的に政策形成に結びつけること難しい場合が多い。また、より本質的な問題として民主主義との関係が指摘できる。政策評価の結果であっても公共政策の場合、最終的な決定は議会を中心とする民主主義に委ねられる。現実の行政組織で導入されている政策評価制度の性格は、圧倒的に組織的形成仮説による場合が多い。組織的形成仮説に立った政策評価制度では、評価機関の結論は次期政策形成の参考材料であり、受け入れるか否かは議会も含めた政治の判断に委ねられる。社会科学的客観性に基づく評価結果はあくまでも組織的な政策形成を補完するものであり、そこでの政策形成の質と説明責任の向上を目指す取り組みと位置づける必要が生じる。科学的な結論に対してその採否を巡り、その採否の理由は、住民に対して首長も議会も説明する責務を有することになる。政策評価の結論のみを求める姿勢は、結果のみを追い求める「悩む姿勢」であり、結果をまず追求するのではなくプロセスを重視するのが「考える姿勢」である。結果のみを追い求める政策評価は、この意味から「悩む政策評価」と言える。